

安全理事会

Distr.: General
29 March 2021
Chinese
Original: English

2021 年 3 月 25 日秘书长给安全理事会主席的信

我谨根据安全理事会第 2531(2020)号决议第 64 段写信给你。安理会在该决议中请我制定一份评估马里和平与安全持继续面临的挑战的长期路线图，为联合国马里多层面综合稳定团该战略设想在不损害马里和该区域稳定的情况下分阶段、协调和有目的地过渡安全责任，以便为稳定团制定可能的撤出战略铺平道路(见附件)。根据安理会的要求，该路线图是在与联合国国家工作队协调并与包括马里政府和马里问题协调委员会在内的有关伙伴协商后编写的。

该路线图围绕两个阶段安排：第一阶段的重点是马里当前的政治过渡期间所要实现的关键目标，这一过渡预计将在全国选举之时达到高潮；第二阶段包括了对政治过渡期结束后需要解决的主要其余挑战的概述，使马里稳定团能够开始规划安全责任的过渡，并根据能力分布逐步将授权责任移交给联合国国家工作队和该国利益攸关方。目前已设想了路线图的第三阶段，将在随后制定，其中将包括稳定团的撤离战略，设想将其余的安全责任分阶段、协调地移交给国家当局。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

21-03784 (C) 310321 310321



附件

联合国马里多层面综合稳定团：任务执行路线图

一. 背景和办法

1. 在 2020 年 8 月政变之后，安全理事会在其 2020 年 10 月 15 日主席声明[1] 中请联合国马里多层面综合稳定团支持马里的政治过渡和举行包容、自由、公正和可信的选举。考虑到这些变化情况，稳定团对路线图的制定采取了分阶段做法。正如我在 2020 年 12 月 23 日给安全理事会的信[2] 中指出的，路线图第一阶段的重点是在政治过渡期间需要实现的关键目标，预计政治过渡将在全国选举之时达到高潮。第二阶段包括了对政治过渡期结束后需要解决的主要其余挑战的概述，使马里稳定团能够开始规划安全责任的过渡，并根据能力分布逐步将授权的责任移交给联合国国家工作队和该国利益攸关方。将随后制定第三阶段，其中将包括稳定团的撤离战略，设想将其余的安全责任分阶段、协调地移交给国家当局。

二. 指导原则

2. 在执行任务时，稳定团及其主要伙伴将寻求加强马里各方和其他主要利益攸关方对和平进程的领导权和自主权，以及让政府和相关地方和社区代表更多的参与。根据“以行动促维和”框架，具体重点应放在以下几个方面：促进包容性政治解决方案；加强对妇女的保护和妇女的参与；利用伙伴关系，改善维和人员的业绩以及安全保障。稳定团和国家工作队将以基于条件的办法和非替代原则指导向国家当局、马里国防和安全部队以及萨赫勒五国集团联合部队提供业务和后勤支持，包括酌情适用联合国人权尽职政策。

三. 第一阶段：政治过渡

3. 政治局势仍然令人担忧，因为该国军事领导层和文职政治阶层之间存在凝聚力挑战和一定程度的不信任。越来越多的公众批评过渡议会——全国过渡委员会——缺乏包容性，就说明了这一情况。妇女的代表性仍然大大低于 30%的最低法定配额。政治过渡的步伐缓慢，表明政府过渡计划的实施将可能出现延误。整体政治局势脆弱，而稳定团的斡旋作用对于推动政治与和平进程继续取得进展仍然至关重要。

4. 将在 2020 年 12 月 18 日全国路线图的基础上，重新强调执行《马里和平与和解协议》。该国领导层已多次确认遵守《协议》并承诺推动其执行。自 2015 年签署《协议》以来，签字方各运动首次在政府拥有了代表，而且妇女正式加入协

[1] S/PRST/2020/10。

[2] S/2020/1282。

议监督委员会。这为加强合作和实现务实的解决提供了机会，以推动执行这一符合国家利益的《协议》。

5. 2 月 22 日，全国过渡委员会通过了政府的过渡时期行动计划，其中概述了优先行动的广泛议程。马里稳定团和国家工作队注意到政府在路线图和行动计划中阐明的优先事项，制定了一个综合办法，以制定和实施重点突出的快速行动，支持政治过渡的核心要求。如下所述，这一办法制定了 2022 年的结束状态，并有相应的基准和部门优先事项。

四. 第一阶段结束状态和基准

6. 在国家决定的政治过渡时期结束时，将恢复宪政秩序，将国家管理权力和平移交给民选产生的当局，增加妇女在其中的代表性和参与度。全国选举将被公众视为总体上是可信的，选举结果将得到广泛尊重。安全将得到维护，一些领域取得进展，原因如下：各方之间的信任增加，地方和平倡议，国家国防和安全部队作出更有力的反应，以及马里中部一些民兵的解散。马里国家在马里北部和中部的存在不会减少，并将在各人口中心取得进展，以便协调部署国家权力。《和平与和解协议》仍将是为包括新的国家政府在内的各方所接受的长期巩固马里和平的框架，其路线图已更新并正在得到积极执行。

基准

7. **基准** A. 根据《协议》设想的全国包容性对话和改革成果完成宪法审查，并考虑到 2018 年审查委员会的建议。

8. **基准** B. 完成选举改革，按照国家《过渡宪章》的规定并按照区域和国际标准，在 2022 年举行可信的全国选举，包括在新设立的梅纳卡和陶代尼大区举行选举，产生新的民选总统和议会，增加妇女的参与度和代表性。

9. **基准** C. 2015 年《和平协议》将继续有效，并增强了签字方的信心，其修订后的《和平之路》正在得到积极执行，使 2022 年新选出的政府重新认可该《协议》。

10. **基准** D. 根据各签字方就重组后的马里国防和安全部队的组成达成的协议，已完成快速解除武装、复员和重返社会进程的所有整编人员重新部署到马里北部，并正在发挥切实的安全作用。此外，已有 2 000 名签字方武装团体成员接受了审查和培训，并整编入马里国防和安全部队。

11. **基准** E. 在主要人口中心(莫普提、塞瓦雷、加奥、昂松戈、通布图、陶代尼、基达尔和梅纳卡)，通过向这些大区部署行政长官(省长)和司法机构(治安法官)，在马里国防和安全部队的协调和支持下，国家行政权力的恢复/扩展得到了可持续的推进。

12. **基准** F. 大区领土警察的法律框架已经完成，并开始招募，包括大量前签字方团体成员的整编。

13. **基准** G. 北部开发区的运作取得了进展，包括成立了大区间咨询委员会，并在马里北部 5 个大区中的每一个大区实施了试点项目，反映了国家分散式技术服务有效地转移到了国家以下一级。

14. **基准** H. 扩大了民间社会对过渡与和平进程的参与，特别是妇女和青年的参与，并建立了一个妇女观察站。

15. **基准** I. 通过将被告绳之以法并进行相应审判，打击包括恐怖主义、跨国有组织犯罪、侵犯和践踏国际人权法以及违反国际人道法在内的有可能破坏和平进程的严重罪行的有罪不罚现象的斗争取得了进展。

五. 第一阶段优先事项

A. 政治过渡、和平进程和选举

16. 全国过渡委员会批准的国家行动计划概述了 6 个领域的广泛和大胆的议程，提出了 23 项目标的 275 项具体行动。考虑到脆弱和破碎的政治局势，以及需要包容性和国家自主的政治解决办法，在这一更广泛的议程中，确定核心任务的优先顺序将是重要的。在政治过渡只剩下 12 个月时间的情况下，该计划提出的许多目标可能无法实现。在这方面，定团的持续斡旋对于实现更有重点、更具包容性和更加优先的过渡以及缓解分歧至关重要。

17. 马里稳定团在支持加速执行《和平与和解协议》时应继续注重以下优先政治目标，这些也是稳定团的主要战略目标，并特别注意 2020 年 12 月 18 日的全国路线图，其中包括支持机构改革：

(a) 继续支持各签字方执行《协议》，需要在《协议》的关键政治、国防和安全条款方面取得进展。重组后的部队部署到马里北部并投入运作、建立领土警察以及实施北部开发区项目仍然是今后几个月的关键优先事项。稳定团应进行斡旋，帮助弥合各签字方之间的分歧，需要解决这些分歧，以确保《协议》这些领域的执行；

(b) 需要进行选举改革，以确保可信的选举，最重要的是建立一个独立于政府的可信的选举管理结构，提高对各政党有资格在地方或全国选举中推举候选人的认识，以及更新选民名单。完成领土重组，包括在新运作的大区和选区，将需要在包容各方的全国范围协商基础上采取协商一致的办法；

(c) 根据 2018 年审查委员会和 2019 年全国对话的调查结果，修改宪法所需的基本文件，使其可以用来支持改革进展。马里稳定团应侧重于利用其斡旋和技术支持，帮助过渡当局完成其剩下的时间表，并确保在整个政治舞台上达成共识；

(d) 确保成功改革和可信选举的一个关键挑战仍将是促进协商过渡进程的包容性、公众沟通、透明度和社会对话。包容性办法将要求民间社会、妇女和年轻人更多地参与政治和机构改革进程，并为实现妇女代表性至少 30%的配额目标取得进展。还将把重点放在选举前对公民和民主空间的监测上，以确保为公开辩论创造有利环境，并建立民众对选举进程的信任。

B. 保护、安全支持和扩展国家权力

18. 马里的整体安全局势仍将是复杂的，并有可能进一步恶化。在马里北部，加奥和梅纳卡两大区的恐怖主义活动有所增加，在国家存在有限和平台联盟解体的背景下，阿扎瓦德运动协调会正在通布图和基达尔等更广泛地区维护其控制并提供安全保障。恐怖组织也在利用体制空白向南扩大其影响力。争夺对主要贩运路线的控制仍是各方拿起武器的主要动机。冲突的经济驱动因素仍然很难解决，因为这些团体的动机被理想主义、政治或宗教言论所掩盖。

19. 在马里中部，跨族群暴力活动继续夺走许多人的生命，并为极端主义团体所利用，其中邦贾加拉省、邦卡省和科罗省所受影响最大。恐怖主义团体扩散，并在中部几个地区保持其存在。据报道，受影响地区暴力程度较低，族群间冲突较少，因为被渗透的族群大多是相同性质的。简易爆炸装置的威胁在中部仍然很高，特别是在科纳-加奥轴线，这些恐怖主义团体的存在限制了国防和安全部队以及国际部队的行动自由，上述部队仍是简易爆炸装置袭击的主要目标，而平民也遭受重大伤亡。稳定团在马里中部的有效应对需要过渡政府明确愿景，即明确如何应对该国这一最脆弱地区的这些挑战，并与所有国家、区域和国际利益攸关方密切协调。

20. 恐怖主义和不对称威胁以及族群间暴力将对国家主导的政治进程、《马里和平与和解协议》以及大区及地方和解倡议的执行产生负面影响。这些安全挑战也继续对马里稳定团支持保护平民的人员、举措和行动以及国家和国际利益攸关方的行动自由构成重大威胁。

21. 在这方面，萨赫勒五国集团联合部队全面投入运作仍然是稳定马里中部和北部安全局势的必要的关键步骤，从而为在这些地区恢复和扩展国家权力铺平道路，包括通过其国防和安全部队以及行政部门。在秘书长在其 2017 年报告(S/2017/811)中提出的支持联合部队的可持续解决办法之前，马里稳定团应根据安全理事会第2531(2020)号决议，继续向联合部队提供后勤支持。

22. 应追求以下优先目标：

(a) 在马里北部，马里稳定团应继续保护主要人口中心，为和平进程的展开创造空间，并为国家权力回归做好准备和提供便利。完成快速解除武装、复员和重返社会进程，将签字方各运动的前战斗人员整编入马里国防和安全部队，将重组后的部队重新部署到马里北部，包括通过行动、后勤和运输支持，这些都将是稳定团的重点领域，也是建立领土警察的重点领域；

(b) 马里稳定团应与国家工作队一道，支持为马里北部和中部举行可信选举、难民和境内流离失所者回返以及向民众提供基本社会服务创造有利的安全环境；

(c) 马里稳定团应继续支持马里当局阐明政治主导的马里中部稳定战略的愿景和执行情况。将把更多的重点放在支持中部的国家和地方冲突应对与和解工作上。这一办法还将意味着更多的协调的综合行动，以支持实体保护，确保人道主义准入，并酌情与国家工作队协调，更多地使用预警和快速反应机制。强调支

持中部危机管理政治框架，而中部的大区咨询框架仍将是预防冲突与和解进程的优先事项；

(d) 马里稳定团应继续支持执行国家主导的旨在解散中部自卫团体的社区恢复方案。此外，稳定团将继续推进减少社区暴力方案，以防止年轻人被招募加入武装团体，建立社区复原力，减少地方暴力。这些努力将有助于在政治与和解进程中减少武装团体在中部的影响和冲击；

(d) 在国家权力有限的地区，马里稳定团应继续采取积极步骤，通过全面综合办法预测、威慑和有效应对平民面临的威胁，特别是在马里北部和中部，同时在任何军事或警察行动之前、期间和之后减轻平民所面临的风险。为此，稳定团将继续执行其适应计划，以期整合稳定团所有构成部分，并增加其有保护的机动性、敏捷性和灵活性。稳定团还应支持在中部重新部署国家军队，并发展国家安全和警察部队的社区警务能力。

C. 法治、人权和打击有罪不罚现象

23. 与严重侵犯和践踏人权、腐败、恐怖主义和跨国有组织犯罪有关的普遍的有罪不罚现象仍然是马里的主要关切。马里稳定团在促进和保护人权、法治和打击有罪不罚现象方面的作用仍将至关重要。马里的刑事司法系统仍然比较无力，不足以应对复杂和大量的犯罪，包括对恐怖主义以及跨国有组织犯罪和腐败案件的审判。此外，由于其敏感性和目前的法律框架，对军事司法的支持可能会遇到延误和障碍。2020 年,真相、正义与和解委员会发起公开听审，调查 1960 年至 2013 年在马里犯下的所有严重侵犯人权的行为及其根本原因，但因冠状病毒病(COVID-19)大流行而被推迟。民族和解宪章和对性别问题有敏感认识的国家赔偿政策的通过已列入政府行动计划。

24. 对有罪不罚现象的普遍不满助长了社区对国家的不满，无论是对恐怖主义武装团体肆无忌惮地侵犯人权，包括性暴力和性别暴力、族群间暴力造成的侵犯人权，还是对马里安全部队为报复被认为支持恐怖团体或隶属恐怖团体而实施的侵犯人权行为。促进和保护人权仍将是联合国努力的重要预防工具，马里稳定团将调查指控并报告侵犯人权行为。应特别注意通过和加强各种机制和倡议，以预防和处理严重犯罪，包括侵犯人权和践踏人权行为，并特别注意严重侵犯儿童行为和与冲突有关的性暴力；继续加强国家机构、民间社会和人权维护者在促进和保护人权方面的能力。

25. 因此，应追求以下优先目标：

(a) 马里稳定团必须继续支持促进和保护人权，应优先监测、记录和报告侵犯和践踏国际人道法的行为，并促进努力以防止此类侵犯和践踏行为，包括马里国防与安全部队的侵犯行为；

(b) 同时，马里稳定团应继续支持司法改革，包括刑法改革、军事司法改革、土地改革和促进正式司法与传统司法之间的建设性互补方面的改革，同时协调部

署和加强司法和监狱能力的努力。还必须加强司法独立，完成宪法法院与司法系统的分离。这是当前政治危机的导火索之一；

(c) 马里稳定团还应继续支持马里过渡司法机制，确保其进程得到加强，并按照人权标准和其他国际义务运作；

(d) 因此，目前正在进行的加强执法、司法和惩戒机构，如恐怖主义和跨国有组织犯罪问题专门司法股的工作，为有可能破坏和平进程的罪行制定国家检察战略，以及更新司法行为体预防和打击腐败的相关行为守则，仍将是政治过渡期间的优先事项。马里稳定团还应进一步协助马里各方落实国家平台的建议，以促进司法廉正和马里问题国际调查委员会加入全球司法廉政网络。

D. 社会保障和基本社会服务

26. 在过渡时期，马里稳定团和国家工作队应参照《综合战略框架》、《联合国可持续发展合作框架》和《人道主义应急计划》规定的职责和比较优势，继续按照政府为执行《马里和平与和解协议》而制定的路线图中确定的国家优先事项以及2019-2023 年经济复苏和可持续发展战略框架规定的目标，继续支持向重点大区的弱势群体提供基本服务。

27. 国家工作队和马里稳定团的干预应旨在加强社会保障，并提供获得优质基本社会服务的平等机会，特别注重包括妇女、儿童和年轻人在内的弱势群体。在执行社会经济方案时，将采取平等、包容、性别敏感和促进性别平等的做法。通过协调一致的国家工作队办法，将重点放在以下三个主要目标上：

(a) 支持执行《马里和平与和解协议》的发展条款和中部的国家稳定战略。马里稳定团和联合国国家工作队还应支持政府为北部开发区和可持续发展基金的运作所作的努力。此外将采取举措，通过农业和耕种增加经济产出，以增强经济复原力；

(b) 加强国家和国家以下各级的社会部门系统，以促进社区复原力和包容性、性别敏感和可持续的社会经济发展。重点扩大社会保障覆盖范围和服务范围，让人人都能享受到基本服务。因此，国家工作队除其他外，应支持在统一社会登记册登记更多的家庭，以支持最脆弱的家庭；

(c) 继续提供支持，根据按年龄和性别分列的具体需要，加强妇女和儿童以及其他有可能被落在后面的弱势群体获得优质基本社会服务的平等机会。国家工作队应支持提供和加强医疗保健，包括儿童免疫方案、提供和改进教育方案、计划生育设施和水卫项目。作为这些举措的一部分，将实施针对男童和女童的学校供餐计划，并向另外 10 万个弱势家庭提供现金转移一揽子计划。

六. 路线图第二阶段：政治过渡期结束后需要解决的主要其余挑战

28. 马里稳定团预计政治过渡第一阶段的进展不会是线性的。虽然在宪法和选举改革方面取得进展对于可信的选举至关重要，但过渡政府不太可能完成《马里和平与和解协议》中概述的全面改革议程，特别是关于领土重组这一政治敏感的进

程以及安全和国防措施。尽管国家和国际社会继续努力打击恐怖主义，但政治进程和国家当局的更多恢复预计将促进中部的稳定前景，而不对称的恐怖主义威胁仍将增加。持续的恐怖主义活动将继续对马里稳定团和国家当局构成重大挑战。

29. 因此，马里稳定团路线图第二阶段应侧重于确定和解决政治过渡期结束后仍然存在的重大挑战，这些挑战将影响稳定团分阶段协调撤出对国家当局和萨赫勒五国集团联合部队的安全支持的计划，以及根据联合国国家工作队和其他国内利益攸关方的能力将非安全责任移交给国家工作队和其他国内利益攸关方的计划。

七. 第二阶段挑战

A. 长期治理改革进程

30. 马里的政治抗议活动在 2020 年 8 月的政变中达到高潮，再次表明需要进行广泛的政治改革，以解决马里的政治和社会紧张以及冲突和暴力的根本结构性原因。鉴于过渡政府大胆的改革议程和过渡的短期时间表，《马里和平与和解协议》中概述的所有机构改革都不太可能得到解决。新当选的政府将被要求推行广泛的改革议程，并着手解决和实施任何悬而未决的问题。

31. 12 月 18 日的路线图提出了一系列大胆的行动，正如国家当局所表示的，其中一些行动可能会延长到过渡期之后。根据 2015-052 号国家法律，妇女充分、平等、有效和切实参与马里政治进程仍将是国家和地方各级的一项挑战，尽管在协议监督委员会一级很可能已经取得进展。

32. 在国家一级进行关键的政治改革之后，马里当局可以采取行动，通过确保传统权力、妇女和年轻人在这一协商机制中的代表性，加强治理的权力下放，包括使最高社区理事会充分和有效地运作。有效的权力下放进程需要按照《马里和平与和解协议》的设想，确保北方民众有更大的代表性和参与度，但应与全国范围的全民协商协调进行，以确保所有地区都有充分的代表性，并避免产生新的不满。全国和地方国家机构在人力、技术和财政资源方面的有效运作仍将是一个主要问题。

33. 对于北方各大区而言，继续执行《马里和平与和解协议》并提高其政治包容性仍将是一个关键问题。为增加北方在国家机构中的代表性，签字方武装运动的文职官员需要充分融入公共行政和地方公共服务职能。签字方武装运动还可以探索积极参与政治的不同方式，无论是让其运动成员以独立候选人的身份参加选举，还是将其运动转变为政党。为有效执行《协议》，以下改革对于帮助恢复民众对国家机构的信任至关重要：(a) 建立一个指导财政分权的监管框架，包括将中央下放的国家服务移交给地方政府(第 16 条)；(b) 北部开发区的运作(第 33 条)；(c) 将国家预算收入的 30%转让给属地社区(第 14 条)，以及(d)从自然资源开采收入中分拨一定比例的收入(第 15 条)。

B. 恐怖主义与跨国犯罪

34. 在安全方面，马里在 2022 年全国大选后将继续面临重大安全挑战。民选机构带来的相对政治稳定不会立即转化为该国中部和北部各大区安全状况的改善。

35. 在北部各大区，签字方武装团体，特别是阿扎瓦德运动协调会，将继续充当安全提供者，而恐怖主义武装团体的活动将继续有增无减。针对部署在北方的国家和国际部队的非对称攻击，包括简易爆炸装置袭击，可能会主导安全环境，尽管国家和国际都在努力打击恐怖主义，因为马里国防和安全部队需要更多时间来加强其计划和开展有效行动以及此后坚守阵地的能力。马里国防和安全部队行动的有效性在很大程度上还取决于：(a) 在执行《马里和平与和解协议》的安全与发展条款方面取得切实进展；(b) 加强北部和中部的刑事司法链(警察、法院和监狱)以逮捕、拘留和起诉恐怖主义嫌疑人的能力；(c) 对人权的维护。

36. 在对话问题上，特别是与一些恐怖组织的对话，进展将取决于政治意愿、各政治派别和普通民众的广泛支持以及该国的邻国和双边伙伴的参与。此外，如果实现了以下条件，北部的安全前景可能会有所改善：(a) 法国部队保持足够的威慑存在，同时全面部署欧洲塔库巴特混部队；(b) 欧洲联盟培训团向马里北部和中部的国家部队提供有效的实地指导支持；(c) 一支更具自治性和操作性的萨赫勒五国集团联合部队。

37. 在中部，民兵和恐怖主义武装团体的活动将继续助长、加剧和操纵原已存在的族裔和族群紧张局势，导致族群间和族群内暴力循环加剧。在实施政府主导的全面战略以解决危机的政治、安全和发展根源之前，这些族裔和族群暴力的变化仍将对稳定和安全构成严重挑战。如果政府能执行其以解散民兵团体为目标的社区恢复方案，作为解决中部局势的更大战略的一部分，暴力程度可能会明显降低。这样的计划需要政府、安全机构、当地民众和国际伙伴的大力支持才能得以持续。此外，还应辅之以旨在防止边缘化年轻人被招募和建立社区复原力的以社区为基础的倡议。

38. 至于极端主义团体在选举后时期可能持续的活动，将需要对话、发展项目和军事行动相结合。对政治对话的持续支持对于保持政治势头和确保合作、公众参与和接受进程至关重要。

39. 跨国有组织犯罪问题及其与北方和中部的极端主义团体和地方权力结构的相互联系，将要求马里政府以及区域和国际伙伴采取协调一致的行动。此外，需要继续支持包括在监狱环境中执行政府防止激进化和暴力极端主义的国家战略和行动计划。

40. 在扩展国家权力方面，行政、安全、司法和社会服务的部署仍将是政府面临的艰巨挑战。马里稳定团在支持向北部部署重组后的马里国防和安全部队和扩展中部的国家机器方面的作用，在很大程度上将取决于政府和签字方武装团体的政治意愿，以及国内资金和捐助者提供的财政支持能否到位。此外，国家权力扩展的进展将受到新政府是否选择线性过程(即从安全到地方行政再到提供社会服务)或者动态过程的影响，包括在安全、治理和提供基本社会服务领域进行同步和互补干预。在包括全面运作的萨赫勒五国集团联合部队在内的所有利益攸关方大力参与和协调下，积极扩展国家权力，可能会带来更好的可持续成果的前景。预计马里稳定团将继续与区域和解支助小组和地方当局密切合作，对被认为解决时机成熟的地方冲突采取综合的安全、和解与稳定对策。

C. 侵犯人权、法治和有罪不罚现象

41. 在人权和法治领域，第二阶段面临的剩余挑战可能包括：(a) 解决有罪不罚问题的政治意愿，特别是追究侵犯和践踏人权行为的责任；(b) 违反国际人道法以及其他破坏稳定的罪行(如恐怖主义和跨国有组织犯罪)；(c) 国家面对同样挑战的能力，包括通过司法改革和加强其遵守国际人权规范和标准，特别是在尊重妇女权利方面的能力；(d) 在包括司法和安全部门在内的反腐败斗争方面取得进展，在切实和解进程方面取得进展。由于传统的性别不平等和歧视性法律，大部分民众诉诸司法仍将是一个重大挑战，特别是妇女。

42. 具体而言，关于人权和严重罪行，尚不清楚过渡政府在第一阶段是否能够追究侵犯人权行为肇事者的责任。重大挑战还体现在司法行为体难以进入发生袭击的地区和需要司法服务的族群所居住的地区。此外，司法行为体很难部署到袭击维和人员的地区，仍然依赖马里稳定团提供调查地点和证据，包括证人和证人保护。马里民众对司法系统缺乏信心，包括与据称的腐败和经济及金融犯罪有关的原因，这可能是另一个需要解决的剩余挑战。

D. 马里北部缺乏发展，基本服务有限

43. 以下发展的关键挑战和不断恶化的人道主义局势的因素将持续到政治过渡期之后：(a) 粮食不安全；(b) 获得包括社会保障在内的基本社会服务；(c) 性别暴力；(d) 协助境内流离失所者、收容社区和难民实现持久解决；(e) 适应气候变化。解决冲突的根源将需要包容性和可持续的社会经济发展，以及提供适当的应对措施，以满足包括年轻人、妇女和儿童在内的弱势社区的需要，但这将受到政治和安全背景的严重影响。提供政府服务，包括在教育、卫生或其他公共服务方面，包括通过社区、县和大区各级不同部门的实际存在，以及创造和平红利，对建设和平进程至关重要，因为这将有助于在国家政府和公民之间建立信任。

44. 鉴于目前 78%的多层面贫困率，还必须以综合方式加强国家、大区和地方各级当局充分保护该国最脆弱民众的能力。确定有助于巩固稳定、提供切实成果和增加创收的经济活动的优先顺序将至关重要。该国 53%的人口居住在农村地区，该国的粮食安全仍然是当务之急。为此，国家工作队将根据国家政府战略框架，继续促进可持续、创新和有竞争力的农业部门以及发展有竞争力的产业。

45. COVID-19 大流行和其他流行病减缓了卫生领域自 2015 年以来所取得的进展，加剧了人们获得医疗服务的困难。在卫生机构本已有限的劳动力中，超过 50%的人已被动员起来应对 COVID-19 疫情，其他保健领域也受到了损害。400 多万人仍然无法获得改善的水源，1 200 多万人无法获得基本卫生设施，占总人口的 69%，而农村地区受到的影响最大。

八. 结论和后续步骤

46. 考虑到上述挑战，政治过渡结束时，在不危及马里和该区域稳定的情况下分阶段、协调和有目的地移交稳定团安全责任的条件将不具备。因此，设想在选举

后立即将安全责任在马里稳定团缩编或移交给马里国防和安全部队还为时过早。相反应把重点放在应对挑战上，以期改善马里稳定团安全支助部队逐步撤出所需的政治和安全条件，重点是政府主导的举措和加强大区间合作。中部的不对称威胁将继续对国家和国际利益攸关方执行其活动的能力产生重大负面影响。鉴于马里稳定团的资源和能力以及日益增加的威胁环境，在着手制定撤离战略之前，必须重新评估国家、区域和国际安全利益攸关方的作用和责任，并绘制国家工作队的能力图。